公共数字文化服务绩效评价现状、问题及对策分析*

■ 吴高[1] 林芳[1] 韦楠华[2]
[1] 广西师范大学图书馆 桂林 541004 [2]桂林电子科技大学图书馆 桂林 541004

摘要：［目的/意义］探讨当前公共数字文化服务考核评估实践中存在的问题，可为构建科学规范的公共数字文化服务评估机制提出对策建议。［方法/过程］采用文献调研和案例分析方法，对全国文化信息资源共享工程、公共数字文化工程、公共图书馆第六次评估定级、文化馆第四次评估定级、2016 年博物馆评估等考核实践的考核内容和考核方式进行分析。［结果/结论］当前公共数字文化服务考核评估存在评估指导法规缺乏、评估实施主体单一、评估运行规范缺失、评估结果反馈不足等主要问题。提出加强评估法规建设、构建多元评估主体、完善评估运行机制、优化评估反馈机制等对策建议。

关键词：公共数字文化 全国文化信息资源共享工程 公共数字文化工程 绩效评估 服务评估
分类号：G259.2
DOI:10.13266/j.issn.0252-3116.2019.02.007

20 世纪 90 年代以来，随着政府管理体制改革创新的不断推进，政府越来越重视绩效评估工作，我国大范围开展了地方政府绩效评估活动，形成了各具特色的政府绩效评估模式，如青岛模式（目标责任制的典范）、福建模式（综合性的效能建设）、杭州模式（公民导向的实践）、甘肃模式（第三方评价政府绩效的开端）、深圳模式（政府绩效审计的实践）等等[1-2]。作为政府公共服务绩效评价体系的重要组成部分，公共文化服务绩效评价体系建设日益成为国家文化改革发展和实现国家公共文化治理目标的重要任务。2011 年 10 月十七届六中全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》提出，要制定公共文化服务指标体系和绩效考核办法；2013 年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要明确不同文化事业单位功能定位，完善绩效考核机制；2015 年 1 月出台的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》更是明确指出，要以效能为导向，制定政府公共文化服务考核指标，纳入科学发展考核体系，并建立公共文化机构绩效考评制度，考评结果作为确定预算、收入分配与负责人奖惩的重要依据。

作为公共文化服务体系重要组成部分的公共数字文化服务，其考核评估的要求与中央关于公共文化服务考核评估的政策要求保持一致。2011 年 11 月文化部和财政部共同发布《关于进一步加强公共数字文化建设的指导意见》，要求各级文化主管部门要建立管理和考核机制，对公共数字文化建设工作进行督导和检查。2015 年 6 月文化部制定的《文化部公共数字文化工程管理办法》提出，要建立工程组织实施单位内部自评、管理部门评价、第三方评估和群众监督相结合的科学评价机制，将评价和考核结果与奖惩挂钩。2017 年 7 月文化部印发《文化部“十三五”时期公共数字文化建设规划》，要求加强绩效考核评价，建立以效能为导向的公共数字文化服务绩效考核机制，以群众文化需求为导向，研究制定公共数字文化服务群众满意度指标，建立和完善“第三方”评价机制，加大群众满意度测评方式的应用。随着全球信息社会飞速发展，公共数字文化服务在公共文化服务体系中占据越来越重要的位置，因此对公共数字文化服务绩效评价理论与实践开展研究具有重要意义。

1 公共数字文化服务绩效评价理论研究

在国外文献中，没有与“公共数字文化”相对应的英文专业术语，“公共数字文化”是国内公共文化服务

* 本文系国家社会科学基金青年项目“基于制度创新视角的公共数字文化建设机制研究”（项目编号：13CTQ006）研究成果之一。
作者简介：吴高（ORCID：0000-0002-7940-7182），研究馆员，博士研究生，E-mail：wugaonew@qq.com；林芳（ORCID：0000-0003-4084-9255），研究馆员，博士；韦楠华（ORCID：0000-0002-3663-8685），副研究馆员，硕士。
收稿日期：2018-06-05 修回日期：2018-08-13 本文起止页码：60-67 本文责任编辑：徐健

理论研究和实践探讨的特有概念。根据笔者所进行的文献调研发现,国外有关公共数字文化绩效评价的理论研究主要体现在两个方面:①大多数文献涵盖在政府绩效评估的相关研究文献中。由于主要发达国家均对政府绩效管理进行了专门立法(后文再具体介绍),公共文化服务(包括公共数字文化服务)作为政府公共服务一个重要组成部分,其绩效评价研究更多是在政府绩效评价研究的总体框架下进行。尚虎平等学者对 317 篇政府绩效评估外文文献整理发现,现有文献主要集中在 4 个方面:对已有绩效评价实施情况的实证检验;对某一具体公共服务领域的绩效评价;对绩效信息使用的检视;从理论上深刻反思当前绩效评价的去向[3]。②少部分文献分布在文化机构绩效评估的相关研究文献中。如 1999 年 I. Gilhespy 提出了一种应用于艺术和文化组织的绩效衡量系统模型[4],2000 年 B. J. Soren 介绍了密歇根历史和科学博物馆的工作人员根据游客和社区利益相关者的反馈制定绩效评估系统的案例[5]。2003 年 O. Paulus 以法国和美国 14 个博物馆为例,提出了评价博物馆绩效的工具模型[6],2009 年 J. Turbide 等探讨表演艺术界内非营利组织的绩效评估问题[7]。2013 年 F. Badia 等探讨了世界遗产的绩效评价问题,提出参与式管理是可能的解决方案[8]。

目前国内学术界从公共数字文化整体视角探讨公共数字文化服务绩效评价的理论研究文献很少。笔者以“公共数字文化”+“绩效”或“评价”或“评估”为关键词进行主题搜索,发现仅有数篇学术文献。如林芳在《国内公共数字文化服务评价研究述评》一文中,采用文献内容分析法,从公共数字文化服务体系整体视角出发,从评价主体与客体、评价指标体系、评价方法与工具及实证研究等角度,分析当前国内公共数字文化服务评价研究的现状和存在的问题[9]。胡唐明等在《公共数字文化评价指标体系构建研究》一文中,通过运用平衡记分卡和层次分析法,构建公共数字文化评价指标体系,并对三大公共数字文化建设项目进行实证评价[10]。钱丹等以实际用户需求为基础,在确定影响公共文化服务关键因素基础上,构建了用户采纳公共数字文化服务的计划行为理论模型[11]。李岱等则基于数据包络分析角度探讨了公共数字文化服务体系的评估方法[12];谢婧则分析了我国公共数字文化服务的评价趋势[13]。

当然,国内学术界从公共数字文化建设与服务某一方面探讨绩效评价的相关学术文献相对较多,如王芬林[14]从二元评价视角、郭以正[15]采用因素分析法、谢林[16]从社会效益视角、张新鹤等[17]借用平衡记分卡理论分别提出了文化共享工程绩效评价体系,温泉等以数字图书馆推广工程为例,利用层次分析法和模糊综合法建立了评价模型[18]。此外,一些学者也分别探讨了公共图书馆网站服务、数字图书馆服务、图书馆新媒体服务、数字档案馆服务、数字博物馆服务等方面的绩效评价问题。也有部分学者在探讨公共文化服务绩效评价体系时,或多或少论及了公共数字文化服务绩效评价内容。因此本文从公共数字文化整体视角,对我国现有公共数字文化服务绩效评价实践及存在问题进行探讨,并提出相应对策,具有一定新意。

2　公共数字文化服务绩效评价实践探索

据报道,随着公共文化服务体系建设不断深入推进,全国许多地区都将公共文化服务纳入政府绩效考核指标[19],形成了许多公共文化服务绩效评估模式,如浙江的“绩效挂钩奖励机制”、广西来宾的“文化工作目标责任管理制”、湖南衡阳的“‘公共文化服务进社区’问责制”、广东东莞的“基层公共文化绩效考核”、吉林长春的“公民社会评价制度”、上海和成都的“第三方评估机制”等等,公共文化服务效能建设理念深入人心。针对公共数字文化建设与服务开展的考核评估,在全国文化信息资源共享工程、数字图书馆推广工程、公共电子阅览室建设计划等国家统筹的公共数字文化工程中有一些考核评估相关文件明确了考核指标与考核内容,公共数字文化服务更多是囊括在公共文化服务的考核评估中。

2.1　公共数字文化工程绩效评估实践

2.1.1　全国文化共享工程县级支中心和村级基层服务点评估考核　2007 年文化部办公厅出台《关于开展全国文化信息资源共享工程督导工作的通知》[20],要求各地文化厅和共享工程管理中心全面督查各地开展试点以及推进工程建设的基本情况,以便及时发现问题和解决问题。督导工作包括各地先自查并准备相关汇报材料和文化部统一组织督导组实地检查两个环节,主要检查各地对共享工程相关文件落实情况,特别是要了解基层支中心和服务点的建设情况、资金落实、人员配备等关键指标。根据通知附带的《试点验收自查表》,各地从设施设备是否达标、年运行经费(元)、专兼职人员(个)、平均每周开放小时、月均服务人次、标识是否规范、工作记录是否完整、是否完成对所辖乡村人员的培训(此要求只针对县级支中心,乡级和村级基层服务点无此要求)等方面进行自查、验收。2008

年文化部办公厅又出台《关于开展2008年全国文化信息资源共享工程督导工作的通知》[21]，该文件附有两个重要考核评估标准：《2008年全国文化信息资源共享工程县级支中心考核标准》和《2008年全国文化信息资源共享工程村级基层服务点考核标准》。县级支中心考核一级指标包括：组织管理（5分）、运行经费（10分）、资源建设（5分）、设备设施（35分）、网络接入（5分）、服务情况（35分）、队伍建设（5分）。村级考核标准没有设置“资源建设”和“网络接入”这两个一级指标，其他一级指标与县级考核标准指标相同。督导工作首先由各地组织自查、验收，准备汇报材料，督导组通过听取汇报、座谈交流、实地抽查等方式对各地工程建设情况进行检查，文化部将通报督导情况并根据督导情况调整次年工程建设资金分配方案。

2.1.2 地方公共数字文化建设项目考核实践探索 据不完全统计，地方政府单独制定有关公共数字文化建设项目绩效评估标准的情形较为少见。根据目前可查到资料，重庆涪陵区出台共享工程基层服务点考核标准是地方政府不可多见的尝试。2010年10月重庆涪陵区为确保该区“全国文化信息资源共享工程基层服务点”工作顺利开展和有效实施，规范和加强基层服务点的组织和管理工作，根据《文化部、财政部关于进一步加强全国文化信息资源共享工程建设的意见》和重庆市委办公厅、市政府办公厅《关于转发市文化局、市广播电视局、市财政局关于进一步加强全市文化信息资源共享工程建设的实施意见》精神，结合实际，制定了《全区文化信息资源共享工程基层服务点考核标准》[22]，并纳入每年年底的目标考核。考核内容包括：领导重视、工作规范有序（35分）、阵地工作（30分）、活动组织（10分）、指导和辅导（15分）、设备他用和维护（10分）、提高指标（最高20分）。

2.1.3 公共数字文化三大惠民工程最新考核实践探索 2015年6月文化部印发《文化部公共数字文化工程管理办法》，要求建立公共数字文化工程年度考核制度。该《办法》所称的公共数字文化工程是指文化部、财政部组织实施的文化共享工程、数字图书馆推广工程、公共电子阅览室建设计划等。继《文化部办公厅关于组织开展2016年度公共数字文化工程考核工作的通知》（办公共函〔2016〕395号）印发后，文化部公共文化司2017年2月发布《文化部公共文化司关于开展2016年度公共数字文化工程实地考核工作的通知》[23]，于2017年3月至4月组织考核组，赴各地开展2016年度公共数字文化工程考核工作。该《通知》的附件《2016年度公共数字文化工程年度考核内容》对考核内容进行了说明。考核内容包括：贯彻落实《文化部公共数字文化工程管理办法》情况；截至2016年底，各地完成中央转移支付地方公共数字文化建设项目任务情况（包括平台建设、资源建设、服务推广）；2016年度各省地方特色公共数字文化建设项目情况（不含中央转移支付项目），以及公共数字文化建设方面取得的工作成效，包括服务人次、社会反响、相关奖项、承办的全国性活动情况、服务效能、创新服务模式等；群众满意度情况。考核方式是听、查、看、访。

2.2 公共文化机构评估定级实践探索

2.2.1 公共图书馆第六次评估定级实践 为更好落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》文件精神，按照每4年为一评估周期的惯例，文化部决定于2017年开展第六次全国县级以上公共图书馆评估定级工作，通过发挥以评促建、以评促管、以评促用的作用，来更好促进全国公共图书馆事业发展。此次评估采取线上数据审核、实地评估和第三方测评相结合的方式进行。文化部统筹负责全国县级以上公共图书馆评估定级工作。中国图书馆学会配合文化部负责具体组织实施，组建评估工作小组，对省级和副省级公共图书馆进行评估，并抽查部分县级公共图书馆；各省级文化主管部门负责本辖区内评估定级工作，组建评估工作小组，对地市级、县级公共图书馆进行评估。文化部委托第三方采取随机抽查方式，开展群众满意度测评，并将测评结果纳入评分体系。第六次评估定级具有评估主体多元化、评估客体体系化、评估导向时代化、评估标准科学化、评估手段信息化、评估机制透明化以及评估结果常态化等特点[24]，评估标准分为服务效能、业务建设和保障条件3个部分，针对省级、副省级、地市级、县级公共图书馆和县级以上少年儿童图书馆分别设置了不同的非常详细的评价指标。

各级图书馆的评估指标中一级指标是一致的，仅在二级指标的设置上稍有区别，下面以省级（副省级）评估指标为例，涉及到与公共数字文化服务相关的评价指标具体包括[25]：①服务效能方面，设计了阅读推广与社会教育（年数字阅读量占比）、网络资源服务（图书馆网站、年人均网站访问量、数字资源发布占比）、新媒体服务（微信公众平台和微博服务、移动图书馆、触摸媒体服务）、服务管理与创新（服务数据显示度、服务品牌建设、服务创新推广）等一级、二级指标。②业务建设方面，设计了编目与馆藏组织管理（数

字资源与传统文献的关联揭示)、数字资源建设(数字资源本地存储量、自建数字资源总量)、地方文献工作(地方文献数据库建设)、重点文化工程(统筹本区域文化信息资源共享工程与公共电子阅览室建设计划、统筹本区域数字图书馆推广工程)等一级、二级指标。③保障条件方面,设计了信息基础设施保障(读者用计算机终端数量、读者服务区无线网覆盖率、网络带宽、存储容量、信息化管理系统、智能化管理)等一级、二级指标。

2.2.2 文化馆第四次评估定级实践 为进一步规范文化馆建设、管理与服务,促进文化馆事业科学发展,依据以4年为周期进行一次评估的惯例,文化部决定于2015年开展第四次全国文化馆评估定级工作,对全部县级以上的文化馆进行重新评估定级,从而更好发挥以评促建、以评促管、以评促用的作用。本次评估定级工作以文化部制定的省级、副省级、地市级、县级文化馆评估标准以及文化馆评估公众满意度调查问卷为依据。评估定级指标中与公共数字文化服务相关的指标包括[26]:信息化基础设施、资源加工设备、数字化服务设备、民族民间文化(非物质文化遗产保护)数字化比例、网站功能(项)、网站原创信息更新量(条/月均)、资源数字化存储量(TB)、数字服务活动项目数(项)。

2.2.3 博物馆评估定级实践 为贯彻落实《国务院关于进一步加强文物工作的指导意见》,进一步规范博物馆行业管理,推动健全服务标准、提升质量水平,完善以展示教育、开放服务为核心的质量评价体系,促进博物馆事业全面发展,2016年国家文物局组织修订了《博物馆定级评估办法》《博物馆定级评估标准》《评分细则计分表》等评估文件,中国博物馆协会于2016年10月至12月组织实施了第三批国家一级博物馆定级评估评审和复核工作。根据评分细则,分值总和为1 000分,博物馆定级评估涉及到公共数字文化服务的相关指标有[27]:藏品数据库(10分),网站内容(5分),支持语言(2分),网站设计简洁大方、界面友好、互动性强(3分),网站内容及时更新(2分),多媒体服务(微博、微信、APP等)(3分),影视系统服务(3分)。

2.3 简要评价

由上述案例可知,我国公共数字文化服务绩效评价实践进行了一些探索,但由于受制于政府绩效评估立法和实践滞后的制约,公共数字文化服务绩效评价实践在评估立法、评估主体、评估过程、评估反馈等方面还有很大提升空间。例如就目前公共数字文化绩效评价实施过程来看,主导实施绩效评价的主体比较单一,以上级政府为主,缺乏第三方评估机构和社会公众的积极参与。又如在公共文化机构评估定级实践探索中,有关公共数字文化服务的评估指标相对较少并且过于分散,这在文化馆和博物馆评估定级实践中表现尤为突出。再如在文化部出台的《2016年度公共数字文化工程考核内容》中,并未建立详细的绩效评价指标体系。当然也必须指出,我国在加强公共数字文化服务绩效评估方面也进行了许多有益探索。例如在2016年度公共数字文化工程年度考核中,在“听、查、看”基础上增加了“访”这一环节,即对群众满意度的考核;在第六次公共图书馆评估定级工作中,也加入了第三方测评。“服务效能”评估出现在2017年《2016年度公共数字文化工程年度考核内容》、第六次公共图书馆评估定级系列评估标准中。总体来看,虽然目前我国国家层面统一的公共数字文化服务绩效评价机制还未完全建立,但其正朝着评估机制科学化、评估服务效能导向、评估指标定量化、评估实施常态化的方向发展。

3 公共数字文化服务绩效评价存在问题

公共数字文化服务实践中的绩效管理问题,与公共文化服务绩效管理问题具有一致性,而后者又是政府绩效管理普遍问题的一种反映。对公共数字文化服务绩效评价中存在的问题进行全面分析,有助于构建完善的绩效评价机制。目前我国公共数字文化服务绩效评价主要存在以下4个方面问题。

3.1 评估指导法规缺乏

从上述公共数字文化服务绩效评价实践来看,我国公共数字文化服务绩效评估不缺乏指导性文件,如《文化部公共数字文化工程管理办法》,但却缺乏相关法律法规的保障。①政府整体层面,我国并未颁布独立的政府绩效评估法规或政策,政府绩效评估缺乏系统理论指导和相应的制度和法律保障,呈现出分散化、单一化的缺陷,评估多处于半自发、自发状态,并且往往是一种短期行为,实践中存在盲目跟风、过度炒作、一阵风等偏差。②公共文化层面,虽然早在《国家“十一五时期”文化发展纲要》中就提出要建立公共文化事业投入的绩效考评机制,为我国公共文化服务绩效评估提供了政策依据,但绩效评估相关政策分散在各个文化发展政策或意见当中,并未颁布统一的公共文化绩效评估法规或政策,公共文化领域绩效评估整体推进效果不明显。③公共数字文化层面,虽然我国在

文化共享工程建设出台了具体评价指标以及在公共图书馆、文化馆、博物馆等部分领域出台了相关评估定级标准，但是相关指导法规或标准涵盖面很窄，而且共享工程考核标准更多是建立在上级部门进行督导检查而非服务效能评估的基础上，同时也缺少数字图书馆、公共电子阅览室、数字文化馆、数字博物馆等评估标准，尤为重要的是，在公共文化服务或公共数字文化整体层面，缺少统一的公共文化服务或公共数字文化绩效评估指导法规或标准。

3.2 评估实施主体单一

一方面，很多地区开展公共文化或公共数字文化评估，依然还是以政府为评估主体，且多是上级行政机关对下级的评估，即“自上而下”的评估，缺乏社会公众对政府以及政府内部的自身评估，即“自下而上”的评估，导致政府既是选手又是裁判，这种相对单一的评估主体结构，无法获得客观公正、真实可靠的评估结果，评估变相成为地方政府进行政绩考核和获得来年年度预算资金支持的重要手段，背离了原本的评估初衷，无法实现评估的系统功能。另一方面，虽然有部分地区也尝试引入了第三方外部评估，但第三方评估制度还非常不健全，如缺乏明确的法律角色和配套的法律法规，评估机构的专业性和独立性普遍不足，被评估对象相关信息收集渠道和方式单一，严重依赖于政府主管部门，影响了获取信息的客观性等等[28]；各级政府虽然在形式上引进专家进行评估，但请来专家的目的往往是为他们“唱赞歌”，提出的批评意见较少或无关痛痒，这些都导致许多第三方评估机构往往依据评估对象要求进行评估，中立性和客观性不足。

3.3 评估运行规范缺失

公共数字文化服务绩效评估运行规范缺失，主要表现为以下3方面：①评估过程规范性不足。由于许多地方都针对本地公共文化或公共数字文化服务自行出台各不相同的绩效评估办法，对评估过程缺乏统一规划和规范化的指导，绩效评估被分散在社会承诺制、工作目标责任制等多种管理体制中，考核评估程序随意性较大，绩效评估过程具有封闭性、神秘性，缺乏媒体监督和公众的广泛参与，并且作为评估的重要基础，统计数据的公开性、丰富性和可获得性均存在很大不足，例如目前要获取全国范围统一口径的公共数字文化服务数据（如投入经费、资源规模、参与人次等等）非常困难。总之，上述因素导致评估结果的客观性和公正性受到很大影响。②评估指标体系不健全。我国目前没有建立科学合理的统一的公共数字文化评估指标体系，现有的评估指标或者局限于某个工程项目（如共享工程），或者分散于不同文化机构的评估（如图书馆、文化馆等），有些重点数字文化服务工程项目甚至还未出台相应的评估指标（如数字图书馆推广、公共电子阅览室等）；同时已经出台的评估指标多采用定性分析方法，较少采用定量分析方法，偏重于对资源总量、设备设施、场地面积等一系列“硬指标”的等级评价，忽视服务质量和服务效果等“软指标”的等级评价，对公众满意度和社会参与程度的评估指标建立明显不足。③重复评估问题较常见。由于我国条块分割的公共文化行政管理体制，绩效评估多以地域或行业系统为单位，各自独立开展，呈现自发性和独立性的特点，缺乏统一规划和部署，并且评估信息和结果无法共享和对比分析，容易导致重复评估问题产生，造成资源浪费。

3.4 评估结果反馈不足

一方面，公共数字文化绩效考核评价有效反馈与应用机制还很不健全，缺乏对绩效考核结果的综合全面应用，现阶段评估结果更多应用在本绩效年度的绩效评比、政绩考核与下一绩效年度的预算拨付、绩效奖惩，在通过运用绩效评估结果反馈自检公共数字文化建设中存在的问题、探查存在风险、预测未来发展趋势、促进公共数字文化服务效能的自我改进等方面存在很大不足。另一方面，由于现有公共数字文化服务评估指标体系和考评办法都缺乏统一标准的设计原则、操作程序、内容规范和灵活适用规定，各地、各行业采用各不相同的绩效评估办法，这种以点为单位、分散的评估，无法反映出公共数字文化服务整体绩效水平和可能存在的共性与个性问题，其分散的绩效评估结果对体系建设的政策决策、整体投入规划等无法提供有价值的信息反馈与决策参考[29]。

4 公共数字文化服务绩效评价完善对策

4.1 加强评估法规建设

从法律上确立绩效评估的权威性和绩效评估机构的独立性，是政府绩效管理健康发展的根本保障。西方发达国家在政府绩效评估方面制定了较为完善的法律法规。例如1999年，英国在《地方政府最佳服务效果法案》（*The best value provision of the local government act 1999*）中，就对地方政府提出了与文化绩效有关的具体指标和要求；同年，英国文化、传媒和体育部发布《政府资助博物馆与美术馆效率与效益》（*Efficiency and effectiveness of government-sponsored museums and gal-*

leries)针对由政府提供资助的博物馆和美术馆提出了绩效管理的理念和方法[30]。1982 年,由美国图书馆协会出版的《公共图书馆绩效评估》一书,成为图书馆绩效评估的指南性文件;1993 年,美国国会通过了《政府绩效和结果法案》(*The government performance and results act of 1993*),以法律形式要求所有联邦机构使用和发展绩效评估技术并向公民报告绩效状况,2010 年又针对该法出台了修正案。日本于 2002 年也出台了《政府政策评价法》,韩国于 2006 年出台《政绩绩效评估框架法案》。

就我国而言,虽然地方立法已经破冰,如哈尔滨于 2009 年实施的《哈尔滨政府绩效管理条例》,但在国家层面上,尚未出台有关政府绩效管理的法律法规,更不用说公共文化行政领域的绩效管理法律法规。这导致我国现有政府绩效评估更多的是依据政府红头文件,绩效评估缺乏程序保障、监督机制和事后救济制度,并容易引起绩效管理的机会主义和形式主义行为。因此我国应学习借鉴西方发达国家有益经验,加强顶层设计,将绩效评估纳入国家宏观法律法规体系,从法律层面解决评估权问题,将评估结果落实为法律责任,规范评估组织实施者和参与者的行为,并在遵循政府绩效评估上位法的前提下,依据公共文化服务领域特点,构建一个完善的公共文化服务(包括公共数字文化服务)绩效评估法律法规体系。

4.2 构建多元评估主体

公共文化服务绩效评估的主体应包括上级行政主管部门、专业评估机构、学术机构、非营利组织、大众媒体和社会公众等。目前绩效评估主体的多元化和以社会公众满意度为绩效考量标尺,已经成为许多国家和地区政府绩效评估的发展趋势。例如,香港康文署为了加强对全港文化艺术服务数量与质量的有效评价,每三年都会委托独立的文化调查公司进行一次较大规模的公众意见调查。法国在公共文化服务绩效考核评估中采取混合评估模式,即引入社会主体和第三方评估方式,从而实现政策评估主体由单纯的政府机关内部评估向政府与公众或其他社会主体共同参与评估的转变。英国第三方机构"Behavioural insights team"也担负着公共服务绩效评估职责。美国涵盖所有类型博物馆的《美国博物馆绩效评估计划》(*Supporting museums-serving communities: an evaluation of the museums for America program*)报告,则由 RMC 研究公司负责具体实施,同时,美国公共文化服务绩效评估主体呈现多元化特点,包括上级机构(如美国图书馆协会、博物馆协会、国家艺术基金会、博物馆与图书馆服务署等)、文化机构或项目实施主体自身、第三方评估机构(如大学、专业评估机构等)。

因此,我国大陆地区有必要实行绩效评估多元化,引入第三方中介机构参与公共数字文化服务评估,充分利用大众媒体、公共知识界和专家的资源,发挥社会公众和舆论的监督力量,避免仅仅由上级政府主管部门单方来确定下级公共数字文化服务的绩效考核情况,确保评估的客观性和公正性,最终形成政府、社会、公共文化服务机构、服务受众共同参与的科学高效的绩效评估体系。同时,考虑到我国第三方评估才刚刚开始起步,制度体系还未完全建立等实际情况,政府有必要全面深化改革,完善第三方评估机制,具体措施有:明确第三方评估法律地位,树立第三方评估机构的权力和评估结果的权威性;完善政府信息公开和配合制度,以法律形式强制政府公开有关信息,破除评估信息不对称障碍;建立第三方评估机构与行业管理制度,加强第三方评估机构资质管理,建立第三方评估委托制度等。

4.3 完善评估运行机制

西方发达国家普遍重视评估过程规范化建设、评价指标体系体系化设计以及评估基础数据统一化管理。美国国家评审委员会设立了专门的绩效评估研究组,英国设立了专门绩效评估机构,以推动政府实施规范化、系统化的绩效评估。许多国家针对公共文化服务机构颁布了具体技术标准,为绩效评估提供了指南,如 2001 年英国文化、传媒和体育部出台了《全面高效的现代化公共图书馆——标准与评估》(*Comprehensive, efficient and modern public libraries-standards and assessment*),该项标准包括 19 项与公共图书馆有关的绩效评测框架,2008 年美国博物馆协会颁布了《美国博物馆国家标准和最佳实践》(*National standards & best practices for U. S. museums*),2011 年澳大利亚图书馆和信息协会颁布了《超越优质服务:澳大利亚公共图书馆的标准与指南》(*Beyond a quality service: standards and guidelines for Australian public libraries*)。此外,针对数字资源利用与服务效益评价,国外也开展了许多项目研究与实践,如 EQUINOX Project(图书馆绩效评估和质量管理系统)、COUNTER Project[31](网络电子资源在线使用统计)、DigiQUAL[32]等,制定了一系列数字信息资源利用统计标准和指标体系。西方发达国家审计部门为公共文化服务绩效评估提供了大量的统计数据,如英国审计部门以季度或年度为单位提供多个文

化领域的各项数据（如“taking part”包括了各项文化项目的统计数据等，“libraries omnibus”包括了英国各大公共图书馆的用户及资源利用数据等）[33]，这些统计数据为客观公正开展公共文化绩效评估提供了有力支持。

《文化部“十三五”时期公共数字文化建设规划》明确提出要完善绩效评价指标体系，围绕群众文化需求，建立以效能为导向的公共数字文化服务绩效考核机制。要实现上述目标，具体措施有：①过程规范层面。我国政府应成立专门的绩效管理行政机构，规范绩效评价过程，统一规定绩效评价具体操作办法，明确各级评估的主体和责任，规定群众参与评估的程序与内容，出台第三方评估工作的制度与规范，确保绩效评价过程的公开与透明。②指标体系层面。以提升公共数字文化服务效能为根本目标，依据经济、效率、效果和公平原则，借鉴综合评价法、层次分析法、平衡记分卡等多种评价理论，研究制定群众满意度指标，构建“以公众为导向”的、科学合理的、能涵盖不同公共文化机构的公共数字文化服务绩效评价指标体系。③统计数据层面。重视公共文化服务活动中各项原始数据收集，构建统一规范的公共文化服务（含公共数字文化服务）数据管理平台，注重深入挖掘和分析与公众评价密切相关的统计数据，为公共文化政策制定和调整提供决策参考，提高公共文化服务综合效益，避免资源浪费和低水平重复建设。

4.4 优化评估反馈机制

评估是手段，反馈是目的，因此优化评估结果应用反馈机制是确保绩效评估机制正常运转的关键环节。西方发达国家普遍重视绩效评估结果的反馈应用，如美国博物馆与图书馆服务署几乎每年都会公布图书馆及博物馆领域的年度绩效报告，如《绩效和责任报告》（*Performance and accountability report*），《MFA 美国博物馆绩效评估》（*Supporting museums-serving communities: an evaluation of the museums for America program*），《国家图书馆行政机构资助项目的五年评估》（*Grants to State Library administrative agencies program five-year evaluation*），《劳拉·布什 21 世纪图书馆员项目评估》（*Laura Bush 21st century librarian program evaluation*）等等[34]。

优化评估结果应用反馈机制主要包括两个方面：①向社会公众公布评估结果。通过多样化的方式（如新闻发布会、新闻报道、新媒体、电视、网站等），以网页报告、统计年鉴、年度评估报告、纸本文本等多种形式，将评估结果向社会公众公开发布，主动接受群众的查阅和监督，加强政府与公众的互动，让更多群众了解和关心公共数字文化服务的进展、效果及不足，广泛吸纳公众意见，以更好推动公共数字文化的建设和发展。②建立对评估结果的奖惩制度。将评估结果和奖惩制度挂钩，既要奖励先进，促进互相学习借鉴，发挥正面激励作用，又要问责落后，采取适当处罚措施，发挥警示鞭策作用，当然也要尽量避免简单化的“末位淘汰”“一票否决”。同时要根据评估结果善于分析发现问题，提出相应改进措施，并且通过绩效评估，构建评估结果动态反馈系统，增强对公众需求的敏感性和回应性，适时对公共数字文化服务政策进行动态调整，提升政府回应力和应变力，形成以评估促服务的常态机制。

参考文献：

[1] 蓝志勇，胡税根. 中国政府绩效评估：理论与实践[J]. 政治学研究，2008(3)：106－115.

[2] 温美琴，徐卫华. 政府绩效审计助推政府绩效评估和行政问责制——基于深圳实践的启示[J]. 南京社会科学，2009(5)：75－80.

[3] 尚虎平，钱夫中. 从绩效问责到宏观调控工具——2003－2014年国外政府绩效评估综述[J]. 北京行政学院学报，2015(5)：40－50.

[4] GILHESPY I. Measuring the performance of cultural organizations: a model[J]. International journal of arts management, 1999, 2(1)：38－52.

[5] SOREN B J. The learning cultural organization of the millennium: performance measures and audience response[J]. International journal of arts management, 2000, 2(2)：40－49.

[6] PAULUS O. Measuring museum performance: a study of museums in France and the United States[J]. International journal of arts management, 2003, 6(1)：50－63.

[7] TURBIDE J, LAURIN C. Performance measurement in the arts sector: the case of the performing arts[J]. International journal of arts management, 2009, 11(2)：56－70.

[8] BADIA F, DONATO F. Performance measurement at world heritage sites: per aspera ad astra[J]. International journal of arts management, 2013, 16(1)：20－34.

[9] 林芳. 国内公共数字文化服务评价研究述评[J]. 图书情报工作，2017，61(15)：146－152.

[10] 胡唐明，魏大威，郑建明. 公共数字文化评价指标体系构建研究[J]. 图书馆论坛，2014 (12)：20－ 24.

[11] 钱丹，陈雅. 公共数字文化的一体化服务效能探析[J]. 图书馆，2017(6)：60－64.

[12] 李岱，汝萌，洪伟达. 基于数据包络分析的公共数字文化服务绩效评价体系研究[J]. 情报探索，2017(5)：10－14.

[13] 谢婧. 我国公共数字文化服务评价趋势分析[J]. 佳木斯职业学院学报，2016(4)：480－481.

[14] 王芬林. 全国文化信息资源共享工程绩效考评体系设计构想

[J]. 图书馆建设,2008(2):38-41,48.
[15] 郭以正. 全国文化信息资源共享工程绩效评估指标体系的构建[J]. 山东图书馆季刊,2013(3):85-89.
[16] 谢林. 认识与实践——用理性推进全国文化信息资源共享工程全面、协调、可持续发展[J]. 图书馆建设,2008(2):29-31.
[17] 张新鹤,杨菲,杨玉麟. 全国文化信息资源共享工程实施效果评价指标体系的构建[J]. 图书馆论坛,2014(6):14-20,100.
[18] 温泉,高馨. 公共数字文化工程建设评价指标体系构建研究——以数字图书馆推广工程为例[J]. 图书馆研究,2017(6):33-40.
[19] 李婷. 全国大部分地区已将公共文化服务纳入政府绩效考核指标[N]. 文汇报,2017-07-01(05).
[20] 文化部办公厅关于开展全国文化信息资源共享工程督导工作的通知[EB/OL]. [2018-07-30]. http://www.ndcnc.gov.cn/gongcheng/gonggao/201309/t20130925_766141.htm.
[21] 文化部办公厅关于开展2008年全国文化信息资源共享工程督导工作的通知[EB/OL]. [2018-05-30]. http://www.nbgxgc.net.cn/index.php? option=com_content&view=article&id=77;2008&catid=16;g&Itemid=69.
[22] 重庆. 全区文化信息资源共享工程基层服务点考核标准[EB/OL]. [2018-07-30]. http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx? dbprefix=CLKD.
[23] 文化部公共文化司关于开展2016年度公共数字文化工程实地考核工作的通知[EB/OL]. [2018-07-30]. http://www.mct.gov.cn/whzx/bnsj/ggwhs/201703/t20170309_765067.htm.
[24] 贾磊. 公共图书馆评估定级的新阶段——柯平教授谈第六次公共图书馆评估定级[J]. 图书馆理论与实践,2017(7):62-69,79.
[25] 省级(副省级)图书馆等级必备条件和评估标准[EB/OL]. [2018-07-30]. http://zwgk.mcprc.gov.cn/auto255/201701/W020170123559080936652.doc.
[26] 省(自治区、直辖市)文化馆等级必备条件和评估标准[EB/OL]. [2018-07-30]. http://www.mct.gov.cn/whzx/bnsj/ggwhs/201504/t20150415_764848.htm.
[27] 国家文物局. 评分细则计分表[EB/OL]. [2018-07-30]. http://www.sach.gov.cn/module/download/downfile.jsp? classid=0&filename=1701170931396622198.doc.
[28] 袁莉. 全面深化改革第三方评估的制度构建研究[J]. 江汉论坛,2016(11):74-77.
[29] 孙昱丹. 云南公共文化服务体系绩效评估机制存在的问题与建议[J]. 昆明学院学报,2015(2):134-138.
[30] 王学琴,陈雅. 国内外公共文化服务绩效评估比较研究[J]. 情报资料工作,2014(6):89-94.
[31] About counter[EB/OL]. [2018-07-30]. http://www.project-counter.org/.
[32] About digiqual[EB/OL]. [2018-07-30]. http://www.digiqual.org/home.
[33] 王学琴,陈雅. 国内外公共文化服务绩效评估比较研究[J]. 情报资料工作,2014(6):89-94.
[34] Institute of muesum and library services[EB/OL]. [2018-07-30]. https://www.imls.gov/research-tools/program-evaluations.

作者贡献说明：

吴高：负责论文初稿撰写，修改论文；
林芳：负责论文修改及内容补充；
韦楠华：负责论文修改。

Status, Issues and Countermeasures of Performance Evaluation about Public Digital Culture Service

Wu Gao[1] Lin Fang[1] Wei Nanhua[2]
[1] Library of Guangxi Normal University, Guilin 541004
[2] Library of Guilin University of Electronic Technology, Guilin 541004

Abstract: [**Purpose/significance**] This paper aims to explore the current situation and problems existing in the practice of public digital culture service evaluation, and propose some suggestions for building a scientific and standardized public digital culture service evaluation mechanism. [**Method/process**] By the methods of literature research and case analysis, this paper analyzed the evaluation contents and the evaluation modes of these practices: the national cultural information resources sharing project, the public digital cultural project, the sixth evaluation of public library, the fourth evaluation of cultural center, museum evaluation in 2016. [**Result/conclusion**] It finds that there are four major issues existing in current practices of public digital culture service evaluation: lack of guidance laws and regulations, single assessment subject, lack of operation specification, and lack of evaluation feedback. The countermeasures are put forward: strengthening the construction of evaluation laws, building multiple evaluation subjects, improving the evaluation mechanism, and optimizing the evaluation feedback mechanism.

Keywords: public digital culture national cultural information resources sharing project public digital cultural project performance evaluation service evaluation